

阪神大都市地域再開発の基本的前提条件

地域開発と地方財政構造（1）

菅 井 勇 蔵

（1）

『阪神大都市地域の産業・雇用の発展に関する研究』は、従前より広い範囲にわたって行われてきた。幾多の貴重な論文が成果として発表されている。それらの諸論文が過去における阪神都市地域の発展のために果たした大きな功績は高く評価されなければならない。しかしながら、現段階における阪神大都市地域の産業、雇用が直面している諸問題の性格は、過去に比較して大きく変りつつある。それは阪神大都市地域のもつ経済問題の内容が質的に変化しつつあるということと、近畿経済圏における阪神大都市地域の相対的地位と相互依存関連において変化が現れているということに起因する。阪神大都市地域をとりまく経済的諸条件の変化、阪神大都市地域の経済支配力を構成している経済的基盤の変化、こうした基本的問題に注目して現段階以降の阪神大都市地域の産業・雇用の問題を考察する立場をとる場合には、阪神大都市地域をとりまく客観的条件が今日とは異っていた過去における諸研究とは異なる新しい視点から問題の本質を追求していくことの必要性を痛感する。

そのことは、阪神大都市地域は今日においても圧倒的に有利な立地条件をもっているが、道路の発達と自動車利用の高度化による新しい立地条件の出現によって阪神大都市地域の産業・雇用が過去においてもっていた

立地条件の優位の絶対性が失われつつあること、また過去においては有利と判断された既成の諸条件が逆に不利な条件に転化しつつあること、それらを基盤として考察した場合には今後における阪神大都市地域の産業・雇用の発展のための基本的条件は明らかに変化しつつあることを意味している。また、既成概念による阪神大都市地域という限定された狭い視野だけで問題を追求していたのでは、現段階における新しい課題として、同一の問題を改めて採り上げる意味がないということである。

阪神大都市地域の開発問題を、現段階以降にわたる長期の体質改善のための政策として把握し、それを前進させていくために先ず必要な前提は、過度集中と過密で行詰っている既成概念による阪神大都市地域のジャングルから脱け出して、新しい視点から阪神大都市地域の構成を周辺部との関連において、再検討しなければならないことである。それは問題の解決点を拡大するという意味で、新しい概念による阪神大都市地域の構成を新らしく創出することでなければならない筈である。そのためには阪神大都市地域という狭い立場を離れて、広い視野から客観的に問題の本質を把握することが必要条件として要請されることになる。

われわれが総合研究の課題としている『阪神大都市地域の産業・雇用の発展に関する研究』の意図するところは、既成概念による阪神大都市地域内の具体的問題についての個別研究ではなくして、地域経済の体質改善という視点から、問題の把握の仕方において新しい立場をとりたいということにある。

戦前から阪神大都市地域が京浜大都市地域とともに、わが国経済の二大中心地であったという事実は今日においても変りはない。しかし、この両者が日本経済においてもつとての主導力においては微妙な変化が既に現れつつあるという事実を見落してはならない。京浜大都市地域は日本経済に占める主導的地位を相対的に高める方向にあり、阪神大都市地域の日本経済に占める主導的地位は相対的に低下の傾向を示しつつあるという新し

い事態の発生である。そのことは大阪の地盤沈下という表現で数年前から警告されているところであるが、その事実が問題の本質において、阪神大都市地域の経済構造にとって何を意味するか、という点に対する理解は極めて不十分であって、表面化している個々の現象をどのように処理するかという技術問題の水準で対策に終始してきたというのが現状である。新らしく提起されている問題の本質についての理解を欠いたままで、いたずらに目先の技術問題をいじり廻すだけのことで推移するならば、阪神大都市地域が過去において確立してきたわが国経済の二大中心という基本的な立場はやがて失われてしまうことは必至であろう。そして規模という点においてのみ京浜大都市地域に次ぐわが国第二の大都市地域という地位をたんに維持するにとどまることになるであろう。

このことは、たんなる規模の大小における格差の問題ではなくて、阪神大都市地域が過去において維持してきた日本経済における主導力の質的変化を意味することになる。既成の経済基盤に拘束されず体質改善を進めている京浜大都市地域はわが国経済の中心という地位を固めつつある。これに比較して、阪神大都市地域は既成の経済基盤に拘束されているために、積極的な体質改善の政策がおくれているので、京浜大都市地域に従属する西日本の巨大な拠点という地位に後退する徴候を示し始めている。両大都市地域が東日本経済、西日本経済の中心であることに変わりはないとしても、中心の意味が内容的には漸次異質のものに転化しつつあることが重要な意味をもっている。そして、このことは日本の資本主義経済の発展に伴う必然の帰着として、遅かれ早かれそうなるより他に途のなかった阪神大都市地域のもつ宿命であったのかどうか。先進諸国に比べて特殊な条件をもつ日本経済においては、二つの中心は必要ではなく『両雄並び立たず』という自由競争の優勝劣敗の法則による敗者の立場に阪神大都市地域が転落し、京浜大都市地域による日本経済の天下統一の徴候が明白になりつつあると判断されるものかどうか。もしそうであるならば、阪神大都市地域

は全く新しい立場から問題を考え直さなければならない筈である。

以上の課題を、どのように解釈するかということは、現段階以降の阪神大都市地域の産業・雇用の発展に関する諸政策のあり方を規制する基本問題である。宿命のライバルである京浜大都市地域との相対的關係の中に含まれている根本問題を離れて、今後の阪神大都市地域の経済問題の解明はできない筈である。一般的な傾向として、古い意味の地域経済は既に衰退の方向を辿っており、それに替るものとして、新しい意味の地域経済が発展しつつあると云うるのではなかろうか。日本経済はその発展の高度化につれて構造変化を行いつつあるが、そうした日本経済の構造変化を基盤として、地域経済の概念も変りつつある。現段階以降の『阪神大都市地域の産業・雇用の発展』の課題は、従前のような古い地域経済の概念におけるその支配力をいかにして回復するかということではなくて、新しい地域経済の概念において、ライバル京浜大都市地域に対抗できる地域の経済構造をいかにして造り出すかという問題にかかっている。

次に、京浜大都市地域との相対的地位の推移に関する問題を離れて、視野を西日本経済に限定した場合には、阪神大都市地域はやはり西日本経済の中心であり、わが国経済の西半分が阪神大都市地域を中心として循環している事実には変りはない。西日本経済は阪神大都市地域を中核として、それに依存して経済循環を行っているという事実、このことは他面において阪神大都市地域の発展が西日本経済に依存し、それを基盤として成立しているという事実でもある。この点を見逃して阪神大都市地域の経済問題は論じ得ない。阪神大都市地域は抜群の立地条件を基盤として、西日本経済全般との相互依存関係を軸として今後の発展の方向を考察していかなければならない。西日本経済全般の発展なくして阪神大都市地域の発展はありえないし、阪神大都市地域の発展が行詰るのであれば、西日本経済全般の発展も停滞する筈である。しかも、西日本経済の発展に対応して阪神大都市地域は今後も巨大化の方向を推進していかなければならないのである。

その場合、新しい地域経済の確立を目標とする計画性のある巨大化の方向を進むのか、それとも古い地域経済の枠内において無計画の巨大化を累積していくのか。これからの地域開発ということをどのように理解するかによって、今後における阪神大都市地域の発展の内容は変わってくる。

現段階における阪神大都市地域の経済的苦悩は、現存の地域構造を基盤とした経済発展は既にくるところまできてしまっていて、巨大化の限界による非効率が生み出す矛盾のために、成長率の停滞現象が現れ始めたところにある。しかし巨大化それ自体は発展に伴う必然の結果であり、発展のための基盤である。巨大化そのものが阪神大都市地域の発展を停滞させている原因ではない。巨大化自体が悪いのではなくて、巨大化のあり方、巨大化の進め方に根本的な問題があったことに真の原因がある。巨大化は必ず過密と過度集中を生みだし、その結果として経済効率の低下による発展の停滞を生み出すとは限らないのである。西日本全般の経済水準の著しい向上を背景とする限り、その中核である阪神大都市地域が今後も発展を続けるのであれば、より一層の巨大化は当然のことであり、弊害があるからといってその方向を抑制することはできない筈である。行詰った現状打開の安易な政策として、たんなる巨大化抑制政策がとられるのであれば、それは阪神大都市地域が過去において築き上げた西日本経済の中心という基盤を失わせることになる。阪神大都市地域の今後の発展のための真の課題は巨大化の抑制ではなくて、積極的に計画性のある巨大化を図ることであらねばならぬ。具体的には阪神大都市地域の巨大化の体制を積極的に創出することであらねばならぬ。そのような積極政策によって新しく巨大化する阪神大都市地域は、既成の阪神大都市地域の概念を打破してその形態を変えることになるが、そのような体質改善と構造変化が新しい概念としての地域経済を確立する方向であり、今後における阪神大都市地域の経済発展の新しい基盤を造り出すことになる。

既存の地域概念における過度集中を分散させ、過密の弊害を除去する政

策の基本は、既存の阪神大都市地域という狭い枠内における整理の問題ではなくて、周辺部への外延的拡大の方向において新しい地域経済を積極的に構成するという意味で、巨大化のための地域経済の構造変化の問題として把握されなければならない。一面では海面への拡大であり、堺、大阪南港、神戸灘地区の埋立てによる臨海工業地帯の造成と開発であり、他面において、びわ湖の開発とその利用であり、名神高速道路を中心とする道路の開発による地域の結合と沿線地域の開発である。造成される新開発地域の有機的結合によって生みだされる新しい阪神大都市地域の構成においては、古い阪神大都市地域はその一部門を構成するのであって、そのことによって現在とは異なる機能が要請される。新しい経済条件の相次ぐ生誕によって既存の阪神大都市地域の経済支配力は変らざるをえない。そのことは既存の古い概念による阪神大都市地域のもつ経済支配力が漸次消滅し、それにかわる新しい阪神大都市地域が別の形態において新しい経済支配力を確立していくことになる。新しい阪神大都市地域の経済支配力とはどのようなものとなるべきか、これも現段階以降の新しい課題である。

われわれは変貌しつつある阪神大都市地域の経済を、新しい概念としての地域経済発展の流れの一環として把握したい。それは名神高速道路に代表される広い意味での技術革新が生み出す新しい立地条件によって、崩壊しつつある既存の古い形態としての阪神大都市地域と、技術革新による新しい立地条件によって生れつつある新しい形態としての阪神大都市地域との対照において把握することである。その両者はいまやひとしく阪神大都市地域という名称のもとに重複して併存している。しかも他面では利害関係が対立し、地域開発の条件は相互に矛盾しつつ、しかも同時に調和の過程を進めながら激しい流動の形態において地域経済の静かなる革命が進められている。現段階の阪神大都市地域こそ、日本経済において最も激しい変動の過程におかれている地域経済である。今後の阪神大都市地域はどのような形態において開発されていくのか、またどのような方法で我が

国経済の二大中心地という既成の地位を維持していこうとするのか、この興味ある課題を、地域経済理論の現実への適用という立場から地域開発の問題として把握したい。

(2)

地域経済の結合によって国民経済が構成されているのか、地域経済は国民経済を構成する一部門なのか。地域における経済とは国民経済に比較してどのような特殊の意味を有するものなのであろうか。その場合に地域経済を構成する地域の範囲と限界をどこにおくのが正しいのか、という点になると、問題は極めて漠然として把握しがたい。国民経済が国家という行政主体を単位として構成されているのであれば、地域経済は府県、市町村という行政単位による地域によって構成されるのが妥当であるが、現実の地域経済を構成している枠は行政区画とは必ずしも一致するものではない。むしろそうした行政区画とは別個に存在していると考えた方が正しい。地域経済は生産流通の循環として一応まとまっている経済構造であるが、だからといって行政区画を完全に離れて純然たる経済的要因のみの結合によって構成されている訳のものでもない。地域経済という概念は確かに存在している。そして現実には地域経済は独自の経済循環を行っている。それにもかかわらず、地域の限界は不明確であり、現実には境界線を引いてその範囲内の経済循環として把握することは極めて困難である。その点については、どこの国の地域経済においても大体同じことが言えるのであるが、日本の場合はその程度が特に著しい。それは日本の地域経済がもつ特殊事情によることであって、それだけに日本の地域経済問題は複雑であって、日本の地域経済研究のむづかしさがある。

そのような複雑性を克服する便宜の手段として、日本では行政区画によって地域経済を一応把握するといった手法が今日まで用いられてきた。統計資料の作成上の便宜、また統計利用の簡便さという点から、その手法が

やはり合理的な方法であることは今日においても変りはない。しかし、最近の地域経済問題の性格と地域開発の問題点とを総合して、国民経済との関連において、合理的な解決の方向を見出そうという立場から考察した場合には、府県という行政区画にのみ拘束された地域経済の概念は既に古くなっているといえよう。また府県という行政区画内の経済だけが独立して存在している訳ではないから、行政区画による地域経済の概念は、今日の地域経済問題を解明する立場においては不合理な要因を含んでいるといえよう。それだけでなく、地域開発問題の正しい把握と、解決の正しい方向を見誤らさせる危険すらある。

そのような意味において、現時点での地域経済という概念自体が既存のものとかかなり変化していることを認めざるをえない。また狭少な日本経済という地域経済の概念と、広大なアメリカ経済という地域経済の概念には相当の相異があることも同時に理解しておく必要があるだろう。それならば、現段階の日本で問題とされている新らしい概念としての地域経済とは一体どのようなものであるべきか、という問題が発生してくるが、その基本的なところがまだ明確にされていない。明確になっていることは、古い形態としての地域経済が存立の意味を漸次失いつつあり、その崩壊が進行しているという事実と、他面において、それとは異質の、地域の構成なり構造を異にする、新らしい地域経済が生れつつあるという事実である。それは地域経済における新旧の交替期が現段階であると思われることである。それを可能ならしめた要因は、技術革新によって新らしい立地条件が次々と創出されていくために、既存の古い立地条件がその地位を漸次低下していくというところに求められるであろう。

以上の背景において現実の地域開発はどんどん進められていくが、その場合にどのような地域経済を創り出すことが目標とされているのか、地域の経済構造をどのように変化させようとしているのか、それを可能ならしめるために、どのような条件が必要とされているのか、こうした点につい

ての明確な計画があり、その計画が地域経済の実情に照して妥当なものであり、それを実現する段階的な方法として、現実の地域開発政策が進められているのであれば問題はない。しかし現実の地域開発政策はどうやらそうではないものが圧倒的多数であると判断される。技術革新のもたらす新しい立地条件に便乗し、進出意欲のある個別企業側のペースで引き廻されて、盲目的に巨大な先行投資をしてガムシャラに開発政策だけが先行している。

従って、その結果として、どのような地域経済ができ上がるのか、どのような地域経済の構造変化が行われるのか、住民の生活なり福祉について、どのようなプラスとマイナスがもたらされるのか、そうした点についての理論的検討もなければ明確な計画もない。現実の開発政策が進行している過程で、障害に直面し、苦境に苦しみ、修正や調整や、方針変更や政策放棄や、あれやこれやの試行と誤りを重ねていくうちに自然に生み出されるであろう地域経済の変化を、希望的観測をもって漠然と期待しているというのが真実の姿であろう。だから、地域開発の構想が相次いで発表されていても、それらは試案にすぎないのであって、計画ではない筈である。いま進められている地域開発の大部分は開発事業ではあっても政策の名に値するかどうかすら疑問である。そのような開発事業が開発政策に直結していると考えるのは、日本の現段階で進められている地域開発なるものの本質を理解していない軽率な態度といわざるをえない。構想は構想であって、開発事業は開発事業である、という不統一の現状は、いわば後進地域の矛盾であるかもしれないが、この矛盾が将来の悲劇に転化する要因をも含んでいることに、日本の地域開発問題の複雑さがある。そして、それこそが現段階の日本の地域開発の特徴なのである。

従って各府県における地域開発事業が活発であればある程に、各府県は相互に競争する立場にあり、利害関係は相互に相反する場合が多い。それは新らしく変わろうとしている地域経済というものの理解を欠き、地域経済

を行政主体による区画内の経済と理解する既成概念からの脱却ができていないことと、他面では行政によって独立している地方財政の構造に問題がある。これでは地域開発における各府県の協力と調和による新しい地域経済の確立を期待すること自体が無理といえよう。同一府県内における各市町村間においても、場合によれば府県と市町村ですら、地域開発に関する限りは相対立し、相互に矛盾する場合の方が多いのである。

地域開発の主体である地方自治体の計画と政策と事業が一体化しない原因は次のところにある。いわゆる地域開発の構想によれば、計画の効果を予測する統計もよく整理されているが、それがどれだけ信用できる数字かという点になると、計画の立案者自体が全く自信をもっていない。つまり、理想的な大きな構想を一応発表してみても、隣接他府県の反応をみてから現実の開発政策を他府県との比較において考えようという意味での観測気球にすぎないのである。現地の視察も行ってみたが、地域開発計画は行政主体だけのスタンド・プレーであって、地域開発に生活問題を直結されている筈の地域住民は漠然としたムードだけを感じているか、他人ごとのように無関心の場合が多い。非常に熱意を示す人は、結局において、自分個人の利益だけに大きな関心をもっているのにすぎない。地域開発とは、それを利用することのできる一部の人達の利益のためのものであってはならない筈である。要するに現段階の地域開発は、国の財政援助を誘導するためのお役所のカッコのいいゼスチュアにすぎないし、地域住民にとっては漠然とした期待をもたせるムードであり、意味のよくわかっていない流行にすぎないのである。そこにあるのは“バスに乗りおくれるな”という、いたずらな焦燥感だけであって、地域経済のもつ後進性のゆがめられた表現にすぎないのである。

そのことは、内容のよくわからない地域開発というかけ声だけが独走して、その基盤となっている地域経済についての理解の仕方や地域開発の綜合理論の把握の仕方が、開発計画の推進者である地方自治体自体において

理解されていないことを示している。地域開発はお祭りさわぎや、たんなる府県間の政治力の競争でもなければ、フンワカとしたムードをもつ地域相互間の流行でもない筈である。今後の地域住民の生活の方向と水準を決定する地方自治と地方財政の基本問題なのである。地域開発には莫大な資金の先行投資を必要とするが、その投下資金は結局において地域住民の負担になるのである。先行投資には危険はつきものである。しかし現段階の地方財政には投機をやるだけの余裕もないし、地方財政の構造自体が投機をやれるようにはできていない。投資の効果がどのような現れ方をするか、投下資金の回収と処理がどのような方法で行われるか、これらの点から逆算して、現実の地域開発の政策は推進されなければならない筈であるが、現段階の地域開発はその点において逆転している。

地域開発というものは、夢のような構想を打ち立ててガムシャラに強行していけば、あとはなんとかなるだろうというような安易なものでありえない。地域開発の政策はたんなる工場誘致でもなく、たんなる工業化でもない。それらはいわば一つの手段にすぎないのであって、真実の目標は地域の特殊性に適応した地域の経済構造をつくりあげることではなければならない。地域経済発展の理論的基盤が欠けている工業誘致政策は、外観上での華やかさはあっても、地域住民の福祉の向上という地域経済発展の本質を失う危険がある。地方財政の健全化という美名のもとに地方税収入の増大を目当てとして、とにかくにも大工場を誘致しなければならないといった程度の地域開発政策、地域の生産額の絶対量だけをあげるための工業化といった程度の地域開発政策は、真実の意味における地域経済の開発政策ではない。それは、たんなる経済政策ではあっても地域経済の開発発展を目標とする真実の意味での地域開発とは異質のものである。

地域開発ということは、個々の開発事業そのものでもなければ、またそれらのたんなる寄せ集めでもない。ましてや工場を誘致することそれ自体ではありえない。開発事業そのものは地域開発の手段であり、地域開発の

一部門を形成するものではあるが、開発事業それ自体が必ず地域開発という成果を生み出すとはいえない。地域の現状に適応しない開発事業は巨大な財政負担の処理を通じて地域経済を行き詰らせることもありうる。地域開発とは地域経済に内在する種々雑多の要因を全般的に把握して、それらを調整するという操作を通じて、地域の経済構造を改変していく計画とその実現を漸進的に具体化していく政策を意味するのである。もちろん、その場合の地域経済の構造変化は、地域労働の生産性を高めることを意味するのであるから、産業の高度化、即ち工業化の方向を示すのであるが、地域開発即ち工業化、工業化即ち工場誘致という安易な理論だけでは地域開発は成り立たないのである。工場を誘致するために巨額の先行投資をし、無理をしてまで進出してもらった企業にふり廻わされて、地域住民の受けたものは公害だけであり、進出した企業のみが利潤を増大させているという皮肉な結果になったのでは、地域開発とは云えない。地域開発が工業化と結びつく意味は地域産業の高度化によって地域の労働生産性の一般水準を引上げて、地域の所得水準の向上を通じて地域住民の福祉の水準を引き上げるという点にある。しかし、その基幹となる工業を地域経済のもつ自力で建設できないから他地域から誘致するという方法がとられるのである。地域経済の高度化における手段と目的との転倒、地域経済の発展ということについての誤解が、現実の地域開発政策の目標を混迷させている。

地域開発というまでもなく地域の経済政策であるが、この場合の経済政策は経済効率や生産量の増大だけを主たる課題とする企業育成の経済政策ではない。地域開発は経済政策としての経済開発であると同時に、社会政策としての社会開発でもある。また財政政策としての地方財政の基盤開発でもある。余りにも経済政策にのみ重点をおいた地域開発は、その結果として地域内における社会的不均衡を新しく生みだし、誘致された大企業だけが独走し、地域産業の発展が停滞するということもありうる。また巨大な財政負担によって地方財政が苦境に追い込まれるということもありうる。

る。さらに地域住民の一部が生活の基盤を失って転落するということもありうる。広い視野での地域格差解消のための政策としての地域開発が、逆に地域内の住民格差を生みだし、地域経済における階層分化を強化するということもありうる。

経済政策的視点にのみ重点をおいた高度成長の強行策がこうした社会矛盾を生みだし、成長政策そのものが行き詰るという問題は、政府の高度成長政策の実施過程において既に経験ずみのところである。大企業の独走と中小企業の停滞、大都市の繁栄と地方都市の停滞、こうした格差の拡大が高度成長政策それ自体を制約せざるを得なかった矛盾について既に苦い経験をなめ、その反省が地域格差の解消政策となって現れてきたことは自明のところであるが、それにもかかわらず、その同じ傾向と同じ経過が、地方自治体によって地域開発においても繰り返えされようとしている現実をどう現解したらよいのであろうか。

それは地方財政の構造と地方自治体の経済政策の間に矛盾があって、地域開発の資金面における極度の無理が機構的に存在していることに根本原因がみられる。即ち、地方財政の構造が積極的な経済政策を担当できるようにできていないので、国の財政資金の援助なくしては地域開発のための資金調達が不可能という日本の地方財政がもつ特殊な条件によって生れてくる。地方財政における自己資金の貧困、国の財政に対する依存度の大きさ、地方自治の自主性の欠除等の諸条件によって、地域経済発展のための基盤整備という基本的立場からの地域開発政策が考えられなくて、国の財政資金を地域に導入するための手段としての地域開発、地方税収の増大のみを目的とする企業誘致等に重点がおかれすぎることによる。

地域開発はだれのために必要なのか、地域開発の財政資金を負担するのはだれか、地域開発によって利益をうるのはだれか、地域住民の福祉の向上を無視した地域開発がありうるだろうか、地域住民の福祉を犠牲にしてまで強行しなければならない地域開発というものがありうるだろうか、地

域開発を論ずる前に、地域経済とは何かということの本質的理解が、地域開発の基本問題である。国の政策に盲目的に追随し、大企業の利益に迎合し、地方財政にそのおこぼれをちょうだいしたい、といったようなケチな根生の地域開発政策は、逆に地域開発がもつ本来の性格と基本的目的を見失って地域社会の矛盾を拡大し、地域住民の福祉を犠牲にする方向を辿る危険を含んでいる。

このことは、地方自治体が担当する地域開発政策を、政府の高度成長政策の地域的縮小版として理解し、地域経済の高度成長だけを焦っている地方自治体が、地域経済の高度成長が生み出す地域社会の矛盾についての認識が不足していることに起因する。地方自治体のおかれている立場を考えた時に、現実の地域開発がそうならざるをえない誘因が存在していることは否定できないが、これ以上に遅れたくない、という地域の競争意識が目先の功を焦る余り、禍根を将来に残すような地域開発政策を強行することは、貧困な地方財政に苛重な負担をしわよせするという意味においても、その結果として住民福祉関係の支出が削減されるという意味においても、生活水準の低い地域住民にとって本来の意味における地域社会の発展とはなりえない。地域開発は地方自治体相互間の業績コンクールでもなければ、企業誘致競争でもない筈である。特定の条件をもつ地域経済にとって何が必要であり、何が必要でないかを明確に見分ける能力と、地域開発政策がもたらすプラスの面とマイナスの面についての総合計算にもとづく適正判断があってこそ、地域開発政策が地域住民の福祉の向上のためのものとなりうるのである。投資なくして成果を期待することはできないが、地方自治体が開発投資によって地域経済発展の基盤を育成するということは、経済性の向上という手段を通じて、地域住民の所得を高め、地域住民の生活水準を高め、社会福祉を高める、という地方自治の基本方針にもとづく地域経済の確立という基本的立場があってこそ、現実の意味をもつということを忘れてはならない。

ところで、地域開発の一般理論は明確であっても、現実の地域経済は数が多いだけでなく内容的にも非常に異っているので、現実の地域開発政策は複雑である。地域経済を構成している諸要因は雑多であり、それぞれの要因の大きさと、組み合わせ方は、それぞれの地域によって著しく異っている。従って地域開発のあり方は、それぞれの地域経済がもつ特殊性に適應した独自のものが存在すべきである。一つのモデルによる単純な開発方式は、あくまで一般論における基準としての意味をもつのであって、現実の開発政策に直結するものではない。たとえばA地域経済の開発理論は、そのままでB地域経済の開発理論として適用できるものではない。C地域がX開発政策で成功しているからといって、D地域がX開発政策をそのまま模倣すれば必ず成功するという訳のものではない。地域開発理論の特性というものは経済の一般理論だけでは処理できないというところにある。地域開発の理論は積極的な意図をもった地域経済革命の理論ではなくて、それぞれの地域経済に内在する雑多な要因を調整し、調和のある地域経済構造を造り出すための基準となる理論なのである。

その場合に、主導権をとるのはやはり地方自治体ということになり、開発の資金はその主体が財政投資ということにならざるをえない。地域社会には抜きがたい地方政治の伝統もあるし、住民意識にも根強い特性があり、社会構造、経済構造にも地域の特性がある。従って地域開発の理論は、地域経済、地域社会、地方政治、地方財政を綜合した複雑な構造をもつ。それが社会科学としてどのような分類に入るのかを現段階で明確にすることは困難である。経済政策的な余りにも経済政策的な経済問題にのみ限定された地域開発理論は、真実の意味での地域開発の理論ではないということだけはいえる。いずれにしても、日本経済にとっては地域開発は新しい問題であり、理論的にもこれから開拓される部門であるから、理論的にまとまった体系を生みだすまでには、幾多の実験を積み重ねていかなければならない、ということである。

地域経済に関する先進国での開発理論やその政策効果に関する外国の文献は、あくまでその時点におけるその国特有の諸条件のもとにおける特定の理論として成立していることを理解しておかなければならない。それを一般理論と誤解し、そのまま日本の地域開発問題に直ちに適用しようとするような軽率な態度は極力避けるべきであろう。地域開発においても後進国である日本は、先進国である欧米の地域開発の経験とそこから生れた地域開発の理論を、どのような理解において、日本の地域経済と日本の地域開発に適用すべきか、その導入の仕方と導入の程度の認定は、現段階における日本の地域開発理論を前進させるための基本的な課題の一つである。

(3)

地域開発の問題を、一面においては国民経済全般との調和の関係において、他面においては、地方行政・地方財政・地域社会・地域経済との相互依存関係と相互に対立する矛盾の調和という立場で、地域経済の発展と住民福祉の向上を直結させようとする総合関係において把握していく場合に、それぞれの要因を結びつける政策の基盤となるものは地方財政である。先行投資を必要条件とする地域開発においては、地方財政の資金動員能力が開発計画の規模、開発政策の速度を決定する基盤になる。従って地方財政のもつ能力的限界を無視しての地域開発計画も地域開発政策もありえない筈である。地域開発政策を検討する場合に、忘れてはならないことは、その基盤となる地方財政というものが、どのような機能をもち、どのような本質をもつものであるか、という一般的性格と地域によって異なる地方財政構造の特殊性をよく理解しておくことである。地域開発政策が成功するか、失敗するかということは、政策の主体である地方自治体が地域経済の体質をよく把握しているかどうか、また地方財政の構造と能力の限界を適格に理解しているかどうかにかかっている。

ところが、地方財政というものは地域経済に基盤をおくものであるか

ら、日本のように地域格差の大きい経済構造をもつ国では、それぞれの地域経済のもつ異った実情に応じて、それぞれが異った内容をもっている。そのことは日本の地方財政が資金能力において、また国家財政への依存度において著るしい格差をもっていることを示している。その格差は財政規模の大小や、予算決算における黒字赤字というような表面的な数字だけにおいて把握できるものではない。真実の問題はそれぞれの地方財政のもつ構造的特質とその実質的内容にかかっている。地方財政が地方政治の内容と切り離されて存在している筈はないし、地方財政が地域経済、地域社会の構造と切り離されて成立っている筈もないのである。地域の社会構造と地域の経済構造との関連において地方財政構造が構成されている。従って地域開発政策は、一般論としての地方財政構造、一般論として地方財政理論の他に、地域の特性に基く特定なものとしての地方財政構造と地方財政政策が存在している。だから、一般論としての地方財政と一般論としての経済政策理論とのたんなる組合せ、たんなる調整だけでは不充分である。地域経済と地方財政のもつそれぞれの体質を総合的に把握し、地域経済をとりまく客観的諸条件の推移に立脚した具体性のある理論でなければ、地域開発の成果を住民の福祉に結びつけうる具体的政策の基盤としての意味内容をもちえないのである。

いうまでもないところであるが、一般論としての地域開発の基本的目標は、いずれの地域経済においても変りがある筈がないし、また地方財政の基本的構造とその機能並に政策目的においても、本質的にはいずれの地方財政においても変りはない筈である。それにもかかわらず、地域開発の現実の政策の基準と内容が同一であってはならないということは、基本的性格において同一であるべき筈の地域経済において、発展ということの具体的意味と内容において相異があるということを意味している。そのことによって地域経済のもつ独自の条件に応じて、開発政策の異なる基準が要求されることになる。その結果として、地域開発において地方財政が受持つ

べき役割と、地方財政が果さなければならない機能にも、異なる水準が要請されてくるのである。このことは地域格差の著しく大きい日本の地域経済がもつ特殊な性格とそれに規制される地方財政の特殊な条件から生れてくるのである。

以上の前提において、「阪神大都市地域の産業と雇用の発展」を地域開発という立場から考察するに当っては、まず阪神大都市地域のもつ地域経済における特殊な地位を明確にしておかなければならない。地域開発は全国的規模において活潑に行われているが、全般的な広い視野からみた場合に、阪神大都市地域の開発というものはやはり特殊な条件と特殊な環境におかれている。とりわけ、近畿経済圏の各地域で行われている、或はこれから行われようとしている地域開発問題との比較において、どのような独自の性格をもっているのか、また週辺の地域経済の開発問題との関連はどのようなになっているのであろうか、これらの点を明らかにすることによって、阪神大都市地域の開発問題の性格と特殊な立場が明らかにされる筈である。

当初に述べたように、阪神大都市地域は西日本経済の中心であり、経済水準において、経済支配力において、抜群の実力をもっているが、そうした阪神大都市地域のもつ地位なり、性格なり、実力は、阪神大都市地域だけのものとして成立している訳ではない。いかに巨大な地域経済といえども、その実力によって他の地域経済を従属支配の関係におき、独自の経済循環を行える筈のものではない。それは狭い意味においては近畿経済圏の一環として存在し、全体としての経済循環の一部を担当しているにすぎない筈である。そしてより根本的なことは、近畿経済圏を構成している地域経済を基盤として、またそれらに依存することによって、その支配的地位を確保しているにすぎないのである。従って相互に依存関係をもつことによって成立している地域経済であるという点において、規模が巨大であろうとも、またその地位がいかに強力なものであろうとも、阪神大都市地域

が近畿全般の経済発展と切り離して、阪神大都市地域だけの独走的発展ということは、今後においてはありえない筈である。

現段階において問題とされている阪神大都市地域の再開発問題は、近畿経済圏全般の発展を犠牲にしての、或はそれを無視しての独走的発展を期待してはならないということである。過去においてはそのような方式において、阪神大都市地域の巨大な経済力が形成されてきたかもしれないが、余りにも独走的であり、余りにも独占的であった結果として、今日の行詰りという事態が発生しているのである。従って、阪神大都市地域という狭い立場だけで、その既成基盤を保持しようという失地回復的な努力は、逆に阪神大都市地域の発展を停滞させ、その相対的地位を低下させる結果となることについての十分な反省が何よりも必要である。阪神大都市地域の今後の発展のためには、その前提として、またその基盤として、近畿経済圏全般の調和のある発展が基本条件であり、それなくしての阪神大都市地域だけの発展はありえないということ、このごく当りまえのことが、実は今後の阪神大都市地域の開発問題における新しい立場なのである。

ところで、近畿経済圏なるものの概念であるが、これが厳密に言えば余り明確ではない。便宜上の手段として一応まとめられている地域概念にすぎない。従って近畿経済圏の経済構造は合理的に構成されているという訳のものではない。その実体においては、経済条件を異にする独立した行政単位としての府県の雑然たる集合体であるといえよう。しかも、その府県なるものも内部的には利害や立場を異にする自治体としての市町村の雑然たる集合体であるといえよう。その中に阪神大都市地域なる地域経済が存在しているのである。ただ、それらの自治体が行政的には独立していても、地域経済という点では相互に依存関係をもち、境界なり区分が明確化できないという意味で、地方自治体の行政範囲に拘束されない地域経済独自の動きがあり、それらが有機的に結合されて近畿経済圏というような大きな地域経済を構成しているのである。そのために、地域経済の開発とい

う問題に関連して、独立した立場をもち、独立した財政をもつ地方自治体の開発政策の経済効果が、プラス・マイナスの両面において、行政範囲を乗り越えて波及するという皮肉な結果を生む。たとえば、A市財政が龐大な開発投資を行い工場誘致に成功し工業化を進めえたとしても、A市住民にもたらしたのは公害のマイナス効果けだであり、開発投資のプラスの効果は主として隣接のB市に吸収されてしまうということもありうる。また、C県の開発投資がC県の発展に大いにプラスの効果をもたらしたとしても、工業化にともなうマイナスの効果が隣接県にしわよせされて、D県の財政は公害の吸収や社会費用の増大で著るしく圧迫されるということもありうる。さらにE県の開発投資が経済効果を生みだすためには、隣接F県の開発投資を絶対の条件として必要とする場合もある。水資源の問題をめぐる大阪府と滋賀県の関係にこのことがよく示されている。

経済政策だけの立場から、地域開発投資とその効果を計画することは比較的容易である。また、地方自治体だけの立場から、地域開発の政策を立案することも比較的容易である。しかし開発政策は財政投資を必要条件とするので、かならず地方財政の問題が介入してくる。ところが、地方財政の立場からする地域開発投資のプラス・マイナスの効果を算出することは単純ではない。計数理論の通りにはいかないということを充分に考慮しておかなければならない。何故ならば、地域開発政策の担当者は地方自治体であるが、その場合に経済政策上の立場と地方財政上の立場は、必ずしも一致しないだけでなく、むしろ矛盾し対立することの方が多いのである。

地域経済の問題は何よりも地域住民の問題であり、地域開発は地域住民の福祉向上のためのものであるから、地域住民の利害を代表する地方自治体が主導権をもつことは当然であるが、その場合に地方自治という立場が具体的な地域開発政策において微妙な作用をもつことになる。それは、大きな視野で考え、総合的に把握した場合には、それぞれの地方自治体の地域開発における利害は決して相互に対立すべき性格のものでありえよう筈

はないのであるが、地方政治のもつ複雑な要因と地方財政のおかれた立場を考えた場合には、不幸にも隣接するそれぞれの地方自治体の利害関係は必ずしも一致せず、相互に矛盾し、対立することの方が多いのである。そのことを、地方自治体の行政担当者の無知と利己主義の責任にだけ帰することのできない客観的な諸条件が、制度的・構造的に存在していることを無視してはならない。経済政策理論の立場からの地域開発の基本構想が、その実施の過程において、地方財政の立場ではいかに無力なものであるかということが、これからの段階において漸次明白にされることであろう。

地域開発政策は行政の枠という制約と、地方財政の構造という制約と、地域経済の体質という枠の中で、経済理論の主張する合理性をどこまで導入できるかという点にかかっている。経済政策理論と地方財政の現実との妥協点をどこに求めるかが当面の課題である。政治と経済、国民経済と地域経済の間に存在する複雑な要因をどのように整理し、どのように調和させるか、それを可能ならしめるような諸条件を地方財政の中に新たに造り出していくことが、地域開発問題の基本的な前提条件である。現段階における地域開発の困難さと矛盾は、全てそのような前提条件がまだ整備されないことから発生している。現段階において要請されている地域開発の課題は、政治と経済の一体化を求めるものであり、国民経済的要請と地域経済の利害を調整することであり、その両者の協力と同調の基盤なくして、所期の成果を求めること自体に矛盾がある。しかし、現実の地方財政の体制は地域開発問題以前であり、地域開発政策を担当するだけの余力がない。それにもかかわらず、国民経済的立場で要請される地域開発の構想は大きく、経済政策理論の独走の体制で臨んでいる。経済政策理論の要求する地域経済相互間の合理性の問題と、現実の地方自治、地方財政のもつ制約との矛盾と対立が、地域開発問題をめぐって渦巻いている現状である。

しかも、地方自治体の行政の壁は厚く、地方財政の構造は極めて弱体である。現体制のままで、地域開発が進められていく場合には、絶望に近い

障害が予想される。地域経済の発展を住民福祉の向上に結びつける立場から、地域開発の問題を追求するということは、結局において、地域における古い政治の体制と古い地方財政構造を経済理論の要請する合理性に調和できるように改造していく、という問題に集約されてくるのである。新しい酒は新しい革袋に入れなければならないのに、古い体制のままで新しい課題である地域開発を押し進めざるをえない地方自治体と地方財政の現状は、問題を前進させていくために極めて困難な条件を内包している。このことは必ずしも地域開発だけに限られた問題ではなくて、地域経済の一般問題にも共通することであるが、地方自治と地方財政の弱い基盤が、地域開発という新しい問題に直面して、その欠陥と後進性を暴露したということに他ならない。

こうした地域経済のもつ著るしい後進性は、地域開発問題以前のものであって、地域開発という新しい課題をスムーズに受け入れ、それを推進できるような体制にはなっていないのである。しかるに、貿易自由化という問題に対処し、高度成長政策の行詰りを打開する緊急手配として、地域開発が要請されてきたのである。本来において、地域開発は地域住民の福祉のために、地域経済を基盤として、地方政治の手によって自主的に進められるべき性格のものである。しかるに現実には、国の政策として地域開発という大きな課題が突如として地方自治体に課せられてきたのである。しかも緊急を要するものとして政治的圧力をかけられてくると、それを受け入れる体制の整備されていないままで、シャニムニ地域開発に突入していくという地方自治体の弱い立場、それはあらゆる意味において地域社会の後進性によることであるが、それが地域経済の問題を一層に複雑化し、地域開発を一層に混乱させているのである。

つまり、国が指導する地域開発の総合計画は国民経済上の立場からの基本的要請であって、そのこと自体は正しい方向であるが、地域開発の担当者としての地方自治体を誘導していく政策のあり方に問題がある。地域開

発の現実の担当者とならざるをえない地方自治体のおかれている立場と、地方財政の構造による資金能力の限界についての配慮が欠けており、国の政策に協力するという美名のもとに、貧しい地方財政に開発政策の巨大な投資を負担させようというのは、真実の意味での地域開発とはなりえない。地方自治体が自主性をもって地域開発を担当できるように地方財政構造の強化という最も基本的な問題をハッキリさせることが前提条件である。国の立場からする地域格差是正の重要性と緊急性はよくわかるし、その基本構想が経済政策理論からみて正しいこともよくわかるのであるが、国の立場と地域経済の立場にはズレがあるのは当然である。国の立場からする経済政策が独走し、遅れた問題意識をもっている地方自治をいたずらにかき廻し、地方財政を混乱させている現状である。地域開発の意味を十分に理解していない地方自治体は、いたずらにバスに乗り遅れるなという競争意識と、国の政策に積極的に協力することによって、少しでも有利な条件を国から受けたいという単純な損得計算から、雨後のタケノコのように同じような開発計画を乱立させ、無理な開発政策に着手するという暴挙を敢えてしている。これは全て地方自治の後進性と地方財政の貧困によることである。しかも国がそうした地域経済の弱点をうまく利用している点により大きな問題がある。

地方自治体の開発政策における立場は、地域経済に関するこうした基本問題を意識していないか、或は敢えて避けているような傾向が強い。そのことは、一番根底になる資金計画が地方財政の立場で裏付けられていない事実からも明瞭に示されている。つまり、地方財政能力を無視しても立派な構想をつくり、派手な開発政策を発表することによって、国家財政資金の導入を目標としているのである。そのことは、地方自治体が地域開発についての積極的な意欲があるのではなくして、当初より国家の政策に便乗して国家財政への依存度をより高めたいということであり、国が財政資金を援助してくれるなら何んでもやります、という自主性のなさを表示して

いるにすぎないものと思われる。また他面において、そのようなPRによって大企業を誘致し、その実績をもって国の財政資金の導入を意図する傾向も強い。地域開発の目的と手段が転倒している現状である。だから地域開発は表面的には派手であっても、地域経済の現実に立脚した真の意味での開発政策がないところからマイナスの問題が発生してくるのである。

地域経済のもつ政財力は弱いのが現実であり、また現実の地域経済の構造は高度の開発に耐えるだけの体制ができ上がっていないのである。そうした現実に基盤をおいて、地域開発政策が採り上げられる場合には、その構想は決して雄大なものとはなりえないで筈である。しかしミミッチイ開発構想はそれが現実に立脚し、現実を見詰めた正しい可能な理論であっても、地域住民大衆にアピールする力は弱い。開発が巨額な地方財政投資を必要とし、貧困な地方財政にとってそれが負担となり、そのしわよせが地方財政本来の目的である地域住民の福祉の向上を或る程度犠牲にせざるをえないという条件が存在する限り、そのような無理を地域住民に納得させるためには、実現の可否はともかくとして、雄大な構想を打立て、地域住民に夢をもたせることが、地方政治の立場では必要な条件なのである。その結果として、地域経済に関する開発論議は空廻りをつづけることになる。そして各府県の構想コンクールの線から脱却できないのである。

地域経済における開発政策というものは、本質的にそのようなものであってはならないのである。この点についての反省と理解が進まない限り、地域開発の問題は表面は派手ではあっても、内容において実りのない、空理空論のうちに、うやむやに消えてしまう可能性が強い。地域経済の実情を無視し、地方財政の能力を無視した開発政策のあと始末のしわよせだけが地域住民の上に残されるという悲劇があってはならない筈である。経済政策理論上での地域開発の投資と効果の収支計算がどのように精緻なものであっても、それは地域開発に関する問題の一側面を明らかにしているのにすぎないのであって、それのみによって、あるいはそれ自体が、地域開

発の真実の成果と錯覚されているところにも問題がある。地域経済の問題は複雑であって、経済理論の計算だけでは明快に割り切れるものではない。それを強いて明快ならしめようとしているところに、地域経済をめぐる開発政策の無理と混乱がある。

(4)

代表的な先進地域である阪神大都市地域の経済開発という特定の課題に対して、それとは異質の課題である後進地域における地域開発一般論についての問題点を採り上げすぎているところに奇異な印象を与えるかもしれないが、実はそうした地域開発の一般論との関連を無視して、阪神大都市地域の開発における特定の問題だけを技術的に検討していたのでは、阪神大都市地域が直面している開発問題を根本的に解決する基本的政策が生れてこない、という立場をとるところにわれわれの新しい視点があ。われわれは地域開発における基本問題の立場から阪神大都市地域開発における特定問題を解決する方向を明らかにしたいのである。阪神大都市地域は既に完成している先進地域であり、地域開発の一般論が問題としているのは主として後進地域における開発問題であって、同じ開発であっても問題の内容が異り、対象とされる課題を異にしている。後進地域で問題とされているのは財政投資による立地条件の創出であり、工場の誘致であるが、阪神大都市地域の開発で主なる問題とされているのは、古い概念による開発の行きすぎから生じた過度集中と過密による弊害の除去であり、それを新しい開発の概念で整理することであり、それを区別するためには再開発という特定の名称で呼ばなければならない特殊ケースの開発問題であるかもしれない。また地域開発一般論では立地条件の創出が基本問題になっているが、阪神大都市地域は優れた立地条件を既にもっているという点では、日本でも代表的な存在である。立地条件に恵まれていない地域の開発における一般問題は、阪神大都市地域の開発問題では関係のない問題であると

いう観方も成り立つであろう。従って、いわゆる地域開発一般論の課題とは切り離して、阪神大都市地域の開発問題は、再開発という特定の条件における特殊課題として検討すべきであるという観方もなり立つのである。そのことが誤っているというのではない。その点は、阪神大都市地域の開発問題の特殊性であって、そうした地域のもつ特殊な条件をよく把握して、現実に立脚した開発政策を検討しなければならない、という基本的な点でも軽視してはならない重要なポイントである。

しかし、それは阪神大都市地域の開発における一つの側面であって、それのみにとらわれて地域開発一般論における基本問題を無視してもよいという意味にはならない。何故ならば、そうした狭い視野で阪神大都市地域の開発問題を技術的に分析することは、一面において具体的な成果を直ちにあげうるという短期的な政策効果を生み出しうる利点もあるが、長期的政策効果という視点では、結局において現段階の行詰り打開のための応急処置という範囲を脱却することはできない。地域開発一般論に含まれている基本問題を回避して、短期的技術的な政策のみで一応の解決を求めるという態度は、阪神大都市地域がいかに立地条件に恵まれているといえども、日本における地域経済のもつ行政機構と地方財政との関係における構造的欠陥を同じように内包している限り、地域開発の問題を根本的に解決する方向を生み出すことにはなり得ない。既成の基盤に依存して、現時点における一応の解決を開発政策の目標としているようでは、同じ問題を今後も繰り返すことにならざるをえない。それでは新しい課題として阪神大都市地域の開発を採り上げる意味がないということである。

立地条件において優れた地位にある阪神大都市地域の開発問題においては、地域開発一般論における基本問題がとかく軽視されて、地方財政と地域開発との関連における構造上の矛盾や欠陥が、高い経済力の影響でとかく無視される傾向があるのもやむをえないであろう。たしかに優れた立地条件と、日本有数の高い経済水準が生み出すプラスの要因が余りにも巨大

であるために、地域開発が安易に考えられて、後進地域における開発問題が直面している地域開発一般論における困難なマイナス要因は無縁とまでは考えないまでも、大きな問題ではないとの印象を与えるのもやむをえないであろう。しかしながら、日本の地域経済には先進地域たると後進地域たるとを問わず、地域開発の障害となっている根本的な機構上の欠陥がある。地域開発が行政主体に主導権を任せざるをえない日本の特殊事情と、日本の地方財政のもつ特殊な性格と、それとの関連を切り離しての地域開発はありえないという点に注目するならば、阪神大都市地域がいかに優れた立地条件と高い経済水準をもっているにしても、地域開発一般論における基本問題から枠外にあるということとはありえないのである。

有利な立地条件をもつ地域の開発が、不利な立地条件をもつ地域の開発に比較して容易であることは事実であるが、容易であるということは必ずしも問題の内容が単純であるということでもなければ、日本の地域開発にともなう欠陥と矛盾がないということでもない。容易であるということは、問題の本質が埋没されているだけに、長期の視点に立つ場合に、問題の根本的解決をより一層困難ならしめる可能性の方が強いともいえる。阪神大都市地域のように有利な立地条件をもつ地域経済には、企業の側からの進出意欲が強く、従って工場用地に対する需要は旺盛である。地方自治体の地域開発の計画が粗雑であっても、また準備体制が不備であっても、そうしたことを無視しても、利潤原則に立つ企業は相対的に有利であると判断される限りは、どんどん進出と拡張を継続していく。

従って、外観的には地域開発は順調に進行する。たとえば、地方自治体がブームに乗って厳密な計算もなく、いいかげんな思い付きの程度で工場用地の造成をしても直ちに売却できる。工場用地造成の資金について厳密な計画がなくても、投下資金は順調に償還される。それだけではなく、資金面において困難があるならば、進出企業側よりの積極的な融資を受けることさえもできる。つまり、本質論からいえば、地域開発は地域経済の発展

という立場から、地方自治体が地域住民の福祉の向上という基本目標にもとづいて、主体性をもって地方財政との関連において開発投資計画を樹立し、地域経済の実情に適應する誘致企業の種類を決定した上で、受入れ体制を準備すべきであるにもかかわらず、現実には地方財政の健全化という美名で目先の財政収入の増大だけを焦るという安易な考え方から、無計画な先行投資を回収するために、進出意欲をもつ企業を誘致しなければならないということになる。そうでなければ、貧しい地方財政が無理をしてまで強行した先行投資の資金回収ができないということになる。そこには地方自治体の行政機構の責任問題という制約がある。工場誘致は地域開発の本来の目的を見失って、地方財政処理の技術問題として、お役所の体面と責任の問題として無計画に強行される。それは、倒産寸前の企業がやる手持商品の乱売や自転車操業にも似た態度であって、そこにあるのは地域開発の計画でもなければ政策でもない。ただたんなるその場限りの手段だけである。それでも有利な立地条件があれば、地域開発は企業側の自主性によって、放ったらかしておいても勝手に、しかも順調に進行する、というまことに結構な関係が存在している。しかし、それは政策という名に値するものではない。つまり政策はなかったということである。

今日までの地域開発は全てこのような方式によって達成されてきたものである。或る意味では、それは地域開発における既存のモデルであり、既存の理論であったかもしれない。しかし、地域開発というものがそのような惰性の積み重ねによって形成されて来たところに、今日の地域開発の問題が行詰っている基盤がある。それは一面において地域格差の問題であり、他面において過度集中のもたらす弊害の問題である。新しい課題としての地域開発は、まずそのような既成の概念を打破することと惰性のキズナを断ち切ることから始められなければならない筈である。それなくては新しい課題としての地域開発問題を前進させていくことはできない。しかし、それにもかかわらず地域開発の主体である地方自治体の考え方は甘

く、そのような問題意識が極めて乏しい。その一つの例として、名神高速道路の開通という新しい立地条件が、地域開発において、地方自治体にとってどのように受け入れられているかを報告しよう。

『滋賀県では、ハイウエー建設が本格化した三十三年ごろから、びわ湖周辺への工場進出が目立ちはじめ、昨年末までの六年間に二百五十社を数えた。その半数が栗東付近だ。これまで見捨てられてきた山岳と平地の中間地帯が工場適地としてクローズアップされたわけだ。「この調子なら、四十五年に県の工業生産額は五千億円（三十五年は一千億円）に伸びる。五十年には一兆円だ。農業県からA級の工業県・観光県へ脱皮できる」と県の鼻息は荒い。

また観光客をあてこんで、甲賀郡甲西町に十六億円かけてファミリーランドをつくろうとか、レジャーセンターづくりのかけ声も高い。彦根城には観光センターや駐車場、マスを養殖している醒ヶ井では水泳場新設など観光投資が盛んだ。商魂にねられるハイウエーである。

「伝来の美田をつぶすな」とムシロ旗をたてて建設に反対した近江八幡市だけはいまぐちびるをかんでいる。太い動脈が八日市方面にそれたからだ。「八日市と結ぶもう一本のハイウエーがほしい」と、対策を練っている。

中京よりむしろ京阪経済圏との結びつきが深かった大垣市などは、名神の開通でいっそう京阪神が近くなった。いままでなら、大阪まで四時間余りもかかった貨物輸送がわずか二時間に短縮されるとあって、関ヶ原インターチェンジの近くには運輸会社の大ターミナルが建設された。大垣市内には大阪資本のデパートの進出もうわさされている。愛知、岐阜、三重の三県合併論についても、岐阜県内では「名神で京阪神と直結するのだから……」と、合併否定論さえ生れているという。

開通による直接の影響を受けるのは、関ヶ原インターチェンジ近くの商店街、ここは国道に面しており、ガードロープを張り、歩道を確保するなど交通対策に懸命だ。』

朝日新聞 (39.4.10)「のびる名神高速道路の波紋」

滋賀県が名神高速道路の開通した日を“紀元節”とまで呼んで、名古屋、大阪に直結する新しい立地条件の出現によって、工業県としての滋賀県の新しい歴史が始まることを歓喜する立場は、立地条件が地域開発に及ぼす基本関係を明白に示している。また、国道一号線（東海道）とクロスするインターチェンジのある栗東町が、最高の立地条件によって滋賀県の地域開発の拠点になるであろうことも自明のところである。しかし、だからといって滋賀県の地域開発が名神高速道路という新しい立地条件にのみ依存

していれば、地方自治体が無為無策で放置しておいても、地域開発は企業の側よりする積極的進出で自動的に達成されるものであるならば、問題は余りにも安易でありすぎる。

今日問題とされている地域開発の課題は、そのような他力本願の自然成長論ではない筈である。地域開発ということは工場を誘致することだけでもなければ、工場進出が実現したからよいという性格のものでもない。もちろんそれも基本的な条件の一つにはなっているが、真の問題はそうした新しいファクターをどのように利用し、どのように構成して、地域の経済構造を変えることによって、住民福祉の向上に結びつけるかということであらねばならない。工場の進出に伴う公害の問題、住宅の問題、学校の問題、環境整備の問題、地元住民の生活問題等、地域開発に伴う基本的問題をどう処理していくか、地方自治体の責任は重く、真の意味での開発計画が要請されるのである。当初の税収の増大に歓喜しても、その次の段階において地方財政は社会的費用の増大をどう処理するかという問題に直面する筈であるが、その点に対する厳密な計算ができていないと、地域開発が住民の福祉という本質を離れて、だれのための地域開発であったかという思わざる結果を招くことになる。

名神高速道路の開通というような新しい立地条件の出現によって、いわば後進県である滋賀県が、地域開発の意味が理解できずに右往左往して開発の政策が企業進出の速度に追い付けない事情はわかるとしても、滋賀県等とは比較にならない優れた立地条件と、巨大な既成地盤をもつ大阪府においてすら類似の問題はやはり存在している。その一つの例について報告しよう。それは大阪南港の工業用地造成において、地方自治体の地域開発計画が苦境に直面している事実である。問題の内容は異なるが、地域開発における自主性をもたず、いたずらに企業の進出意欲のみに依存する地方自治体の安易な開発政策の基本的性格をよく示している。先行投資とその資金回収という問題に関連して、地域開発と地方財政との関係における基本

問題が同時に提示されている。

即ち、「工業地域を造成して、企業を誘致すれば、地方自治体の財政は豊かになる。」という地方自治体の安易な地域開発の構想が、現実には大阪南港というような優れた立場条件をもつ地域においてすら必ずしもそのように簡単ではなく、逆に地方財政を苦境に追いこむこともあるという事実を示している。地方自治体の開発ブームに乗る安易な態度と、進出企業に依存する無計画投資が、地方財政をいかに困乱させ、地方財政の計画性のある運営をいかに困難ならしめているかを示している。苦境に追い込まれた地方財政のしわよせは、必ずや住民福祉の向上のための支出削減という形において、地域住民のうえに押しつけられてくるとともに、地方財政の本質までがゆがめられていく、という結果を招来する可能性を含んでいる。

『大阪南港臨海工業地域の造成事業は総資金二百二十一億円で大阪市が三十三年から埋め立てを始めたもので、総面積は約七百五十平方メートル。現在、一区、二区（三百三十七万平方メートル）の埋め立てを八割方終わり、三区（三百六十八万平方メートル）の造成を始めている。このうち一、二区の大部分に当たる約三百七万平方メートルには、アラビア石油が進出することになり、三十五年に大阪市とアラビア石油の間で分譲契約を結び、製油工場は三十七年に着工、三十八年完成の予定だった。

大阪市の構想では石油コンビナート、鉄鋼を中心する近代工業地帯に仕上げるハラだったが、最近、石油業界の事情からアラビア石油が進出を断念する意向を示し、他の石油会社の誘致もできず、市の当初の目算は大きくくずれたわけである。

計画のくずれた原因には進出企業側の事情、経済情勢の変化のほか、造成事業を計画した際のいくつかの問題点があげられる。まず地域開発に対する考え方が甘かったこと、工場誘致だけが目にうつり、かんじんの造成地に対する検討がふじゅうぶんだったといわれる。

また、アラビア石油側の進出計画も、当時とは石油業界の事情が違って来たとはいえ、見通しがずさんだったとの批判がある。しかし、製油工場の建設が三年も遅れているのだから、その間、市側が会社側の意向を打診する機会はいくどもあったまず着工が遅れたとき、そして昨年、アラビア石油が関係会社の東亜石油を大阪南港に進出させようとしたとき、さらに住友化学、東京電力などと富士石油設立を計画したときなどチャンスは多かった。経済の流れを無視して、一枚の契約書だけをアテにしたのが命とりとなったという声もある。

“不幸中の幸い”というか、アラビア石油の進出断念によるいくつかの利点もある。その一つがスモッグ対策だ。同地域は大阪湾からの西風を真っ正面に受け、もし石油コンビナートが実現すれば四日市以上にスモッグが起るだろうといわれる。どこの石油コンビナートでも弱っているが、現在では亜硫酸ガスを完全に除去する装置は実用化されていない。市民生活の面からみると、同地域に石油コンビナートができないのはむしろプラスになる。

また一、二区の土地引き渡し価格は三・三平方メートル当たり約一万円どころだが、実際に使った造成費は一万三千～一万四千円、ところによっては二万円ぐらいのところもある。市の財政難の折から、この赤字をどう処理すればよいのかも悩みの種だったといわれる。

それでは同埋め立て地は今後、なにに利用すれば効果的か——。アラビア石油がこないことがわかった以上、当面一、二区の今後の土地利用を検討するほか、三区の利用についてもしっかりした計画を立てる必要がある。中井前市長の残したやっかいな遺産とはいえ、中馬市長が今後の対策にヘマをすれば批判はまぬがれないことになる。三区に使うマルク債の関係もあって同地域造成事業の建て直しは国際問題にもなりかねない。

解決策としてまずあがっているのが、アラビア石油のいう「一、二区を他企業に分譲する」という案。市は表面上は契約書のこともあってこの案を受け入れるのをシブっているが、できれば機械関係の大企業を誘致したい意向のようだ。

三区についてはすでに造成が二割五分方進み、南側の四割を商業港に転用する方針を固めているが、残り六割については進出企業が決まっていない。この地区に三十三万平方メートル程度の中小企業団地二ブロックをつくってはどうかという意見も出ている。

また大阪市では同地域に大阪第二空港をつくれないうかという調査にかかっている。しかし同地域は羽田空港と違って西風が強く技術的にむずかしい面があるほか、国際空港としてはもう二、三倍の面積がいるようで、実現の可能性は薄い。

このほか大流通センターをつくる案、全部を港湾施設として利用する話、さらには万国博の開催地が大阪に本決まりになれば、同地域をその会場に充て、そのあと各工場に分譲する構想などが出ている。

これらの土地利用方法はいずれも構想の段階を出ず、同地域が今後なにに利用されるのかはまったくコントンとしている。市としては当面①いったい造成費用は正確なところいくらかかるのか②そしていつ完成するのか③造成地の質はどうか、なにに利用できるのか——という根本的な問題をもういちど再検討し、そのデータにもとづいて利用計画を立てたのち、近畿圏の整備計画ともならみ合わせ実施に当た

っては各界に相談すべきであろう』

日本経済新聞 (39.4.27)「どうなる大阪南港造成事業」

このことは、大阪市だけに限ったことではない。阪神大都市地域を構成する神戸市においても同じ問題が生じていることは、よくよく考えてみる必要がある。問題は逆転しているのである。地方財政健全化の手段としての地域開発政策の無計画性が、逆に地方財政に過大な負担を課し、地方財政を苦境に追いこみ、その行詰ろうとしている地方財政を何とか切り抜けるための緊急手段として、基本的な政策を放棄しても、とにもかくにも先行投資回収の方策として、その場限りの地域開発が新たに採り上げざるを得ないということになってくるのである。これでは悪循環の繰り返えしであって、地域開発の計画とか、政策とかの名に値する内容はない。住民の福祉の向上という地域開発の基本目的はどこかに消えてしまうことになる。地域開発は企業の側における都合によって、ふり廻され混乱させられ、いずれの場合においても、そのことによって、利益をうるのは進出企業であり、損をするのは地方自治体であり、そのしわよせを受けるのは地域住民ということになりかねない。

『神戸市が六年前から進めている神戸港臨海工業地帯埋め立て造成事業は、最近まったく行き詰まった格好。あわてた市は市債、外債などを発行して是が非でもと計画を進めているが、市民の間からは「時期をみて計画を練り直すべきだ」「こんなことになるのは計画がズサンだからだ」……など、さまざまな批判が持ち上がっている。

この計画は年々沈下する神戸経済地盤の建て直しをねらった夢のプランで、将来は神戸港を東西にはさんで大工業地帯が造成されるはずだった。すでに西部地区と東部一、二区合わせて三百五万平方メートルが完成、現在、東部三、四工区の工事が進んでいる。

ところが最近の不況ムードで同三工区に進出を決めていた大手企業が次々と進出を辞退。仕方なく市では同区を中小企業団地にするよう計画を変更し、最大の埋め立て地四工区に期待をかけていた。しかし同工区へも、いまだに進出する企業がなく市も大弱り。

これというのも神戸市の場合、埋め立てを十四億円もかけた大コンベヤーベルト

でやっており、一度、コンベヤーをストップさせると大欠損で、どうすることもできず、造成事業そのものは計画通り進んでいる。それだけに市民の多くも解せぬというわけだが、市側は「土を取った裏山には宅地ができることだし」と低姿勢……」

日本経済新聞 (38.5.17)「臨海工業地造成にヒビ、大手企業が進出を辞退」

(5)

阪神大都市地域を中核とする近畿経済圏は、先進地域として一般には考えられているが、経済統計に示されている限りではそのことは正しい。しかし総合統計を離れてそれぞれの地域経済の集団として近畿経済圏の構成をみた時には、現実の近畿経済圏の性格はそのように単純な視点で掴まえることはできない。それは近畿経済圏は基本的に異なる二つの地域経済の集団によって構成されているという特殊な条件をもっているからである。具体的には先進地域である表日本経済と後進地域である裏日本経済との結合が近畿経済圏の実体であり、この二つの地域は、地域経済の性格を異にし、開発における問題の内容も異っている。

従って、この二つの地域における開発の理論と政策は同一のものが適用できると考えてはならない。しかも、この二つの地域の開発問題における利害は必ずしも一致する訳ではない。或る意味からすれば、開発の条件を異にして、開発の利害を異にする対立的の立場にあるかもしれない。従って、日本の地域開発における基本的な問題の全てが、その縮図として近畿経済圏における開発問題の中に集約されているともいえる。そのように異質のものであるならば、阪神大都市地域を中心とする表日本経済の地域開発問題と、裏日本経済の地域開発問題を同一の場で論議すること自体に矛盾があるから、それぞれを独立させた地域開発問題として、分離して取扱うべきであるとの主張もなり立つ。そうした割切った処理の方法によってのみ地域開発の合理性が貫けるということもある。

しかし、われわれの立場は敢えてそのような方法を採用せず、逆に両者を総合した矛盾と欠陥を内包した立場をとる。何故ならば、阪神大都市地域

の開発問題を採り上げるわれわれの立場は、近畿全般の経済開発と切り離された阪神大都市地域だけの独走の開発を問題としているのでもなければ、過度集中と過密で行詰った阪神大都市地域の弊害除去という当面の技術問題を論じている訳でもないからである。近畿圏全般の開発との関連における阪神大都市地域を開発にしているのであり、西日本経済の中心としての阪神大都市地域の機能を高め、その主導的地位を確立するための長期の基本的な体制を開発問題の目標として追求しているのである。近畿経済圏全般における開発問題の一環としての阪神大都市地域を開発をどうするかが問題なのであり、阪神大都市地域を開発を軸として、近畿経済圏全般の開発をどのように結びつけることが必要であるかが問題であり、そのような広い視野に立つ近畿経済圏の開発問題の基盤としての阪神大都市地域の開発の基本問題を明らかにしようとしているのである。そうした周辺の地域経済、とりわけ後進地域との相互依存関係において阪神大都市地域を開発問題を擱えたいというところに、われわれのこの問題に取り組む新しい立場がある。

阪神大都市地域の長期的視点に立つ開発政策は、近畿経済圏全般との関連における総合的視野と、その相互依存関係との密接な把握において検討されるのでなければ、現実的意味をもちえないことは、地域開発の主体が府県という行政単位にならざるを得ないこと、従って、地域開発と地方財政との関連を切り離しては現実の地域開発は成立しえない、という基本的な点に注目するからである。

たとえば、阪神大都市地域を構成する神戸、尼崎、加古川、姫路等の瀬戸内海沿岸の有利な立地条件をもつ先進地域と、山陰海岸地帯の極度の後進地域は、地域経済の性格として異質のものであり、その開発も同様には取り扱えないものであるが、それにもかかわらず地域開発の主体は同一の地方自治体であり、その経済的基盤は同一の地方財政であるという基本問題が存在している。

しかも兵庫県の場合には、たとえ先進県であったとしても、その実体においては先進地域である瀬戸内海沿岸地域は兵庫県全面積の10分の1にすぎず、残りの10分の9は後進地域といわれる部分である。このことは地域開発問題における兵庫県行政の複雑な立場と、兵庫県における地域開発が内包している問題の広さと困難さをよく示している。地方自治体としての兵庫県行政に要請される立場は、先進地域も後進地域も含めた行政範囲内にある全ての地域経済の均衡のある発展であり、そのような視野に立つ総合開発であらねばならないことである。具体的には地域格差の縮小が行政の基本目標であらねばならぬという立場である。また兵庫県財政のもつ基本的立場は全地域の住民の福祉の水準を高めることであり、そのための地域間における生活水準の均等化、格差の縮小のために地方財政資金を重点的に配分する政策が要請される訳である。地域開発は地方自治体の行政上の基本的立場と地方財政に課せられている基本的な役割において統一され、総合されて、かつ調整されて行われるのでなければ、本来の目的を達成する政策となりえないということは、阪神大都市地域の開発問題を考察する場合に極めて重要な意味をもっている。このことは阪神大都市地域の開発と密接な関係をもっている京都府、滋賀県、和歌山県の地域開発についても同じことがいえる。

一面において限定された地方財政の資金能力の範囲内で、他面において行政の要求する義務的支出に対応しつつ、地方財政がその本来の使命を放棄することなく、地域開発政策に取り組む場合の政策上の基本問題は、一体何であるべきか。財政投資の経済効率に重点をおくべきものなのであるうか。それともそうした点を犠牲にしても地域格差の解消に重点をおくべきなのであるうか。経済の発展のための経済支出に重点をおくべきなのであるうか、それとも住民福祉のための社会支出に重点をおくべきなのであるうか。また、一面では地方財政に依存し、他面では地方財政に支配権をもつ地方自治体が、地域開発に関連して地方財政に臨む基本的立場とはど

のようなものであるべきなのであろうか。地方自治体の行政における経済政策の占める地位はどの程度のものなのであるべきなのか。地方自治体の行政と地方財政の本質に関するこうした基本問題の追求がおろそかにされて、地域開発の前提であり基盤ともなる地域経済と住民福祉の基本問題が明確にされる前の段階で、国は地域開発を地方自治体に押しつけてくるし、地方自治体は自己資金の乏しい地方財政の健全化政策という立場で、たんなる財政収入の増大という目先の問題に眩惑されて、地域開発の何たるかを理解する余裕もなく、ブームに乗り遅れるなという焦燥感にかられて、いたずらに地域開発問題が先行しているところに、現段階の地域開発を混乱させている真実の問題が存在している。

というのは、日本の地方自治も日本の地方財政も自主性をもちうる段階に達してなく、政府の指導と援助によって、国家財政に依存してやっと名目的自主性を維持している実情である。従って地方自治、地方財政の本来の使命に立脚して独自の政策を展開できる体制と基盤がまだ確立されていないのである。そのことは日本の地方自治体にも、日本の地方財政にも地域開発というような大きな問題を自主的に処理できる能力がまだ育成されていないということを意味している。そのことは日本の地方自治の発展過程からみて、国家財政のもつ役割と地方財政のもつ役割は明確に分離されてきたので、同じ財政であっても国家財政と地方財政では性格を異にし、構造を異にし、その課題をも異にしてきたのである。とりわけ財政における中央集権が確立されていた戦前戦時においては、地方財政は国家財政に依存し、国家財政に従属する立場におかれており、自主性をもって運営されるような立場にはおかれていなかった。従って地方財政には独自の政策などというものが存在する余地はなかったのである。そのことは地方自治体が中央政府の出先機関としての職務しか与えられていなかったことと関連して、地方財政の構造もそのようなものとして形成されていたし、地方財政の自主的能力もそのようなものとして限定されていた。戦後において地

方自治の確立とその基盤としての地方財政の自主性の確立の方向が明らかにされたのであるが、戦後の経済状態のもとにおける国の経済政策は基幹産業重点主義であり、大都市重点主義であって、地域経済の育成にまで手が廻らなかった。そのために地域経済は基盤が弱く、地方財政は独立財源の乏しいままに放置されてきたので、国家財政への依存度を脱却できない状況のまゝに放置されてきた。

地域開発というような問題は、本来は地方財政が積極的に取りくむべき課題であるが、それを可能ならしめるためには、地方財政自体がそうした積極的な課題を採り上げうるだけの基盤をもっていなければならない筈であり、地方財政の構造自体が経済政策を担当できるように構成されていなければならない筈である。ところが、日本の地方財政の基盤は弱く、国家財政に依存する他力本願の性格をもっているのです。地域開発というような経済政策を独自の立場で担当できるようになるためには、財政構造をそのような新しい体制に順応できるように改編することが必要な条件となっている。

地域開発という課題が地方自治体にもち込まれたのは突如としてであり、そのことによって住民の福祉政策だけを主たる任務としていた地方財政に、経済政策という課題が新しく加えられたのである。地域開発という新しい酒をもるべき地方財政の新しい革袋が準備できていない段階で、政府の高度成長政策の欠陥がもたらした地域格差、大都市地域の過度集中等の地域経済の矛盾の処理が緊急事態として要請され、その責任が地方自治体と地方財政に押しつけられてきた結果として、古い革袋の地方財政が地域開発という新しい酒をムリヤリにでももらざるをえなくなったところに、現段階の地域開発を困難ならしめている基本的問題と、地域開発によってゆがめられていく地方財政の真の姿がある。ゆがめられた地方財政とは具体的にどのようなことを意味するのであろうか。それは地方財政本来の使命である住民福祉のための社会的経費の支出が、地域開発のための経

済的支出のために犠牲にされるということである。そのような形における地域開発によって利益を受けるのは産業資本であり、不利益を蒙るのが地域住民であるという矛盾である。地域開発は一体だれのためにあるのか。地域開発の目的は何処にあるのか。地域開発に参加する地方財政の立場はどのようなのであろうか。地方自治体の地域開発における真実の立場はどのようなのであろうか。こうした基本問題について多くの疑惑を残したまま、現実の地域開発はどんどん進められて行く。

そのような基本問題を離れ、訳のわからないムードと、企業側の都合だけで進行していく地域開発で、地域経済の発展、地域住民の福祉の向上という基本目的が順調に達成されていく筈はない。順調とみえるのは開発ブーム当初だけのことであり、地域開発が進行していると思われるのは外観だけのことであって、本質的のところでは果して地域開発が進行しているのか、進出企業による地域経済の植民地化が進行しているのか、アメリカのインディアンのように地域住民が圧迫され押し出されようとしているのか、真相はよくわからないというのが実体であろう。進行しつつある地域開発は地域経済に新しい問題を次々と発生させている筈である。その問題が地域経済にとってどのような意味をもっているか。また地域住民にどのような影響を与えていくのであるか。それはプラスの要因もあり、マイナスの要因もあり、安定要因もあり、不安定要因もある。一面的に把握できるような単純なものではない。それはたんなる公害の問題や、たんなる漁業補償等の技術問題ではない筈である。

外観は別として、内容的には、現実の地域開発はあらゆる点で地方自治体と地方財政に困難な問題を課しているし、多くの点で障害に直面している。しかし、地方自治体と地方財政の現在の構造のもとにおいては、解決策はありえない。根本的には現実の地方行政のあり方とそれに基く現在の地方財政の機構に欠陥があるので、地域開発を順調に進めることが極めて困難であるということが、地域開発の現実の障害にぶちあたっていく過程

の中から、ようやく認識され始めた。そのために広域行政であるとか、府県合併であるとか、府県連合であるとか、こうした基本問題が研究課題として検討される段階まで来たことは、わが国における地域開発問題がそれだけ前進したことを意味するものである。

しかしながら、この問題に対する地方自治体の理解の程度はまだ浅く、考え方の基本は極めて安易である。数年前に行われた地方行政の合理化、地方財政の合理化のための町村合併とは問題の性格が本質的に異ることへの理解が不足している。ただ、たんなる地域開発における行政上の利害対立の調整問題として採り上げられているのであって、大売出しにおける商店連合や祭礼における町内連合程度の意識しかもっていない。地域開発と地方財政との根本的な結び付きを地域経済の構造問題として理解する意欲を欠いている。従って、“再編成を迫られている地方財政”とか“広域事業への総合計画”とか、“盛り上がる広域化の動き”等のスローガンが相次いで掲げられていくこと自体は問題意識としては前進であるが、地域開発における真実の問題への理解ができていない限りは、しょせんはアドバルーンであり、恰好のいいビジョンにすぎないものであって、現実の問題としての地域開発の体制を整えるということは、それこそ至難の一語につきる。

府県や市町村が“自分の利益だけを考えずに全体の利益を考えるべきだ。”“よく話し合って協力すべきだ。”ということは正しい方向であり必要なことであるが、そうした意味での精神運動や説得や勧告によって府県、市町村の地域開発における利害関係を調整できると考えること自体が、問題の本質を理解していない安易な考え方である。現状のような形において進められている地域開発においては、府県の利害は対立するのが当りまえであり、その対立する利害は日本の地方自治体のおかれている立場と地方財政の性格から考えて、精神的協調論で解消できるようなものではない。地方自治体における地方財政の構造という基本問題と、地域開発の本質論を結び付ける方向において、地域経済の構造を根本的に再検討することが、こ

れからの地域開発を順調に進めていくための基本的前提条件となるべきである。